

PENGAWASAN KAWASAN TERBATAS MEROKOK
DI DI NAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL KOTA SURABAYA

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Dalam Memperoleh
Gelar Sarjana Pada FISIP UPN “Veteran” Jawa Timur



OLEH :

BAGUS EKO NUR WICAKSONO
NPM:0741010007

YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
SURABAYA

2011

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas berkat, rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan proposal penelitian ini dengan judul “PENGAWASAN KAWASAN TERBATAS MEROKOK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL KOTA SURABAYA”.

Dalam penulisan proposal penelitian ini, penulis masih banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan yang baik ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada Bapak DR. Lukman Arif, MSi, selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan kepada penulis. Selain itu penulis juga menyampaikan terima kasih kepada :

1. Ibu Dra. Ec. H. Suparwati, Msi selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. Bapak DR. Lukman Arif, MSi, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
3. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara atas bimbingan dan didikannya selama ini.
4. Segenap pegawai yang bertugas di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya atas kerjasamanya dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis selama mengadakan penelitian.
5. Kepada kedua orang tuaku yang telah memberikan segala yang mereka bisa, baik berupa dukungan dan semangat.

6. Seseorang yang spesial, Rinda Dwi yang juga telah memberikan dukungan dan semangat pada saya dalam mengerjakan skripsi ini.
7. Semua teman – teman, qwe, cun, abi, belul, bejat, ahonk, dan lainnya yang tidak disebutkan satu persatu, suwun yo rek.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini tidak terlepas dari kekurangan. Oleh karena itu penulis mengharapkan adanya saran dan kritik yang bersifat membangun dari semua pihak sehingga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca.

Surabaya, November 2011

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR TABEL	vii
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Kegunaan Penelitian	7
BAB II. KAJIAN PUSTAKA	
2.1. Penelitian Terdahulu	8
2.2. Landasan Teori	
2.2.1. Konsep Pengawasan	11
2.2.2. Tujuan dan Fungsi Pengawasan	15
2.2.3. Prinsip – Prinsip Pengawasan	18
2.2.4. Sifat – Sifat Pengawasan	19
2.2.5. Macam Pengawasan	22
2.2.6. Proses pengawasan	25
2.2.7. Syarat – Syarat Pengawasan	27
2.2.8. Teknik – Teknik Pengawasan	28
2.2.9. Sasaran Pengawasan	30

2.3. Perda Kota Surabaya no 5 tahun 2008 Tentang	
Kawasan Tanpa Rokok dan Terbatas Merokok	31
2.3.1. Kawasan Terbatas Merokok	31
2.3.2. Kewajiban Pimpinan Penanggung Jawab	
Kawasan Terbatas Merokok	32
2.3.3. Sanksi Pidana	33
2.4. Kerangka Berpikir	33
BAB III. METODE PENELITIAN	
3.1. Jenis Penelitian	37
3.2. Fokus Penelitian	38
3.3. Lokasi dan Situs Penelitian	40
3.4. Sumber dan Jenis Data	40
3.5. Teknik Pengumpulan Data	42
3.6. Analisa Data	44
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	
4.1 Gambaran Umum Objek Penelitian	
4.1.1 Lokasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	
Kota Surabaya	46
4.1.2 Sejarah Singkat Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	
Kota Surabaya	46
4.1.3 Visi dan Misi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	
Kota Surabaya	48

4.1.4 Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya	51
4.1.5 Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya	52
4.1.6 Komposisi Pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya	60
4.2 Hasil Penelitian	64
4.2.1 Pengawasan langsung	64
4.2.2 Pengawasan Tidak Langsung	69
4.3 Pembahasan	71
4.3.1 Pengawasan Langsung	71
4.3.2 Pengawasan Tidak Langsung	72
 BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1 Kesimpulan	74
5.2 Saran	75
DAFTAR PUSTAKA	74
 LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Kerangka Berpikir	33
Gambar 2. Analisa Data Model Interaktif	42
Gambar 3. Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya	48

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Komposisi Pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya Berdasarkan Jenis Kelamin	57
Tabel 2. Komposisi Pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya Berdasarkan Tingkat Pendidikan	58
Tabel 3. Komposisi Pegawai Dinas Kependudukan dan catatan Sipil Kota Surabaya Berdasarkan Pangkat dan Golongan	59
Tabel 4. Sarana dan Prasarana	60

ABSTRAKSI

BAGUS EKO NUR WICAKSONO. PENGAWASAN KAWASAN TERBATAS MEROKOK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL KOTA SURABAYA.

Penelitian ini didasarkan pada fenomena masih banyaknya masyarakat yang melanggar peraturan agar tidak merokok di sembarang tempat. Dari hasil pengamatan di lapangan, ternyata masih banyak pelanggar baik pengunjung maupun pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya yang merokok di sembarang tempat walaupun telah disediakan tempat khusus untuk merokok. Maka tujuan penelitian ini adalah ingin mengetahui bagaimana pengawasan terhadap kawasan terbatas merokok di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya. Karena pengawasan merupakan salah satu cara untuk menjaga agar peraturan tetap berjalan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Dalam hal ini diperlukan kerjasama dari berbagai pihak untuk dapat saling mengawasi agar dapat mencegah terjadinya pelanggaran. Berdasarkan hal diatas, maka dibuatlah rumusan masalah penelitian “Bagaimanakah pengawasan terhadap kawasan terbatas merokok di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya?”.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif. dengan fokus penelitian dua hal yaitu : pertama, pengawasan langsung : inspeksi langsung dan menegur pelanggar. Kedua, pengawasan tidak langsung : laporan tim pemantau. Sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data diperoleh melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan reduksi data, display data, instrument penelitian ini adalah pedoman wawancara, catatan di lapangan dan koneksi internet.

Kesimpulan yang di dapat dari penelitian ini adalah yang pertama pengawasan langsung, yang merupakan upaya untuk mengawasi dengan cara turun langsung ke lapangan, dan pengawasan dengan cara tersebut sejauh ini telah berjalan dengan baik. Yang kedua yaitu pengawasan tidak langsung, karena terbatasnya kemampuan seorang pimpinan dalam melakukan pengawasan, maka pengawasan ini dilakukan melalui tim pemantau yang bertugas secara khusus untuk memantau para pengunjung yang datang.

BAB I

LATAR BELAKANG

1.1 Latar Belakang

Rokok adalah salah satu barang yang sangat berbahaya bagi kesehatan, tetapi banyak orang yang tidak menyadarinya sehingga setiap hari merokok. Padahal dalam sebatang rokok terdapat 4000 bahan kimia yang bersifat adiktif seperti nikotin (zat yang penggunaannya dapat menimbulkan ketergantungan), 400 diantaranya bahan beracun dan 40 bahan karsiogenik (bahan penyebab kanker). International Labour Organization (ILO) memperkirakan sedikitnya 200.000 kematian pekerja per tahun karena paparan AROL di tempat kerja. Sekitar 800.000 orang meninggal di 25 negara – Negara Uni Eropa tahun 2002 karena paparan asap rokok orang lain. Global Youth Survey pada anak usia sekolah 13-15 tahun (1996-2006) menunjukkan 81% anak sekolah terpapar asap rokok di tempat umum. Rata- rata dunia hanya 56%. Lebih dari 150juta penduduk Indonesia terpapar AROL di rumah, perkantoran, tempat umum, kendaraan umum, dan lainnya (Universitas Mercu Buana News.com 16 Juni 2009)

Kemudian pemerintah berusaha meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat salah satunya dengan berusaha menekan jumlah perokok aktif yang ada. Namun permasalahannya rokok sudah menjadi jerat atau belenggu bagi peradaban. Rokok menjadi penopang utama kegiatan perekonomian di Negara Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari banyaknya jumlah pekerja di perkebunan tembakau, cengkeh dan yang lain-lain yang berhubungan langsung dengan bisnis besar rokok. Selain itu juga dari

banyaknya para buruh pelinting rokok manual di pabrik-pabrik rokok. Semua pekerja tersebut bergantung pada industri rokok. Jika rokok dihapuskan, maka nasib pekerja-pekerja tersebut juga turut dipertaruhkan. Puluhan ribu buruh pabrik rokok akan menganggur, ribuan petani akan gulung tikar, pengecer rokok juga akan kehilangan pekerjaan.

Perlu diingat bahwa pajak terbesar yang diperoleh Negara ini adalah berasal dari cukai rokok. Selain itu, berbagai bentuk beasiswa juga banyak berasal dari rokok. Olahraga pun berkembang karena rokok. Sehingga dengan melihat geliatnya, rokok sulit untuk dapat dihapuskan begitu saja. Berdasarkan persoalan yang rumit tersebut, maka Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Perda No.5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok.

Tujuan dari Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2008 tentang kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas merokok adalah untuk menyadarkan seluruh masyarakat Surabaya bahwa rokok memang berbahaya bagi kesehatan, menerapkan budaya hidup sehat, menekan jumlah perokok pemula dan yang paling penting adalah untuk melindungi perokok pasif dari resiko yang dapat timbul akibat perokok aktif yang ada di sekitarnya.. Perda ini juga mengatur tentang lokasi atau tempat – tempat yang dilarang melakukan aktivitas merokok, mempromosikan dan menjual produk rokok.

Kawasan terbatas merokok merupakan kawasan dimana seorang perokok masih dapat melakukan kegiatan merokok hanya di tempat khusus yang sengaja telah disediakan saja. Seperti yang tertera pada pasal 1 poin 10 “kawasan terbatas merokok adalah tempat atau area dimana kegiatan merokok hanya boleh dilakukan di tempat

khusus”. Kawasan terbatas merokok yang dimaksud dalam perda ini tertuang pada pasal 4 adalah tempat umum dan tempat kerja.

Adapun yang dimaksud dengan tempat umum adalah hotel, restoran, rumah makan, terminal, pasar, supermarket, bioskop, tempat wisata dan lainnya. Sedangkan yang dimaksud tempat kerja adalah pada tempat kerja instansi Pemerintah/Pemerintah Provinsi Jawa Timur/Pemerintah Kota Surabaya dan tempat kerja swasta.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya merupakan salah satu Dinas Pemerintahan yang paling ramai dikunjungi oleh masyarakat kota Surabaya setiap harinya baik oleh orang dewasa, anak – anak, maupun balita. Oleh karena itu, sudah pasti tempat umum seperti ini termasuk kedalam lingkup Perda Kota Surabaya no 5 Tahun 2008. Sebagai salah satu Dinas yang kedudukannya paling strategis untuk berinteraksi dengan masyarakat secara langsung, sudah seharusnya apabila kebijakan Perda tersebut diterapkan secara maksimal demi menjaga kepentingan masyarakat secara umum dalam hal ini berkaitan dengan kesehatan.

Sudah dapat dipastikan bersama bahwa setiap Perda maupun peraturan yang ada selain untuk dijalankan dan ditaati juga memerlukan sebuah kegiatan yang berjalan mengiringi terlaksananya peraturan tersebut. Kegiatan tersebut merupakan sebuah pengawasan. Menurut Henry Fayol, pengawasan adalah mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya di kemudian hari.

Pengawasan juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk pengamatan yang pada umumnya dilakukan secara menyeluruh dengan jalan mengadakan pemeriksaan yang ketat secara teratur. Berdasarkan hal tersebut, maka pengawasan tidaklah hanya dilakukan pada awal kegiatan saja, akan tetapi juga harus dilakukan seiring dengan berjalannya peraturan yang dikeluarkan untuk mencegah hal – hal yang tidak diinginkan atau dapat menghasilkan sebuah pelanggaran.

Walaupun Perda ini telah diterapkan kurang lebih selama 1 tahun yang lalu, tetapi penulis masih saja menemukan pelanggaran yang dilakukan oleh beberapa pegawai Dinas terkait dan pengunjung meskipun tanda larangan merokok telah dipasang di dalam ruangan Dinas tersebut. Hal ini semakin menguatkan dugaan bahwa pengawasan yang dilakukan terhadap proses pelaksanaan Perda ini masih kurang maksimal. Hal itu dapat kita saksikan dalam gambar pegawai dinas yang sedang merokok di ruangan belakang dalam kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.



Dugaan tersebut semakin diperkuat oleh pernyataan Kepala Dinas Kesehatan yang menuding bahwa Satpol PP yang bertindak sebagai pengawas fungsional. Di lingkungan pemerintah terdapat sejumlah aparat yang tugas pokoknya

adalah melakukan pengawasan. Kegiatan ini disebut sebagai pengawasan fungsional (Hadari Nawawi : 1995). Kaitannya dengan Perda ini yang bertindak sebagai pengawas adalah petugas Satpol PP Kota Surabaya.

Dalam Perda itu sudah jelas jika suatu tempat yang biasa didatangi banyak orang harus menyediakan kawasan terbatas merokok atau tempat merokok. Kenyataannya banyak tempat – tempat ramai yang tak memiliki ruangan merokok.

Memang dalam pelaksanaan pengawasan dari Perda ini secara teknis telah dibebankan kepada petugas Satpol PP sebagai penindak, akan tetapi SKPD yang bersangkutan dirasa juga perlu untuk melakukan pengawasan secara intern. Dalam hal ini, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya masih belum melaksanakan pengawasan secara intern terhadap Kantor Dinas nya.

Hal ini dibuktikan dengan adanya temuan di lapangan yang dilakukan oleh petugas gabungan dari petugas Satpol PP Kota Surabaya beserta LSM yang mengadakan pemantauan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya pada tanggal 24 Februari 2011 yang lalu. Hasil temuan dari petugas gabungan tersebut bahwa di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya masih belum melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan apa yang tertuang dalam Peraturan Daerah no 5 tahun 2008 tersebut. Karena dalam temuan tersebut ditemukan bahwa ruangan khusus untuk merokok masih belum sesuai dengan syarat dan ketentuan yang ada pada Perda no 5 tahun 2008. Selain itu tanda dilarang merokok pun juga masih sangat minim, tanda atau petunjuk untuk ruangan khusus merokok pun masih belum ada. Hal ini yang semakin memperkuat bahwa perda yang

telah dikeluarkan tersebut masih belum maksimal dalam hal pengawasan, dan terkesan hanya asal – asalan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Seharusnya penanggung jawab kawasan terbatas merokok yang dalam hal ini adalah Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya juga melakukan pengawasan secara langsung, sehingga dapat mengetahui keadaan yang sebenarnya terjadi di lapangan.

Pengawasan yang dilakukan dalam proses mengawal berjalannya Perda ini masih kurang maksimal karena masih ditemukan pelanggaran. Bentuk pengawasan yang dilakukan juga akan dapat mempengaruhi berjalannya serta berhasil atau tidaknya peraturan yang telah dikeluarkan tersebut. Hal ini yang mendasari penulis untuk membahas dan mengetahui lebih dalam tentang bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh instansi terkait mengenai berjalannya Perda tersebut.

Namun masih perlu dilakukan berbagai kajian yang lebih mendalam tentang fenomena yang ada tersebut. Sehingga penulis mempunyai keinginan untuk melakukan penelitian dengan judul “ Pengawasan Tentang Kawasan Terbatas Merokok di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

“ Bagaimanakah Pengawasan Terhadap Kawasan Terbatas Merokok di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini pada dasarnya bertujuan untuk mendiskripsikan pengawasan terhadap kawasan terbatas merokok di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya berdasarkan informasi dan data yang diperoleh.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian ini adalah :

1. Bagi Penulis

Memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan tentang pengawasan terhadap sebuah kebijakan dan diharapkan mampu meningkatkan pengetahuan penulis dalam aplikasi dan teori pengawasan. Sehingga dapat menjadi bekal saat penulis terjun secara langsung ke dunia kerja.

2. Bagi Instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan terkait topic penelitian penulis dan merupakan sumbangan pemikiran bagi kampus UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai wujud terima kasih penulis selama menempuh pendidikan sarjana.

3. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Diharapkan dapat menambah perbendaharaan referensi perpustakaan bagi mahasiswa yang mengkaji tentang pengawasan suatu kebijakan.